《支付系統及儲值支付工具條例》

指定零售支付系統的監察指引

金融管理專員根據第 **54(1A)(a)**條發出的指引

2020 年 9 月

結構

1. 引言

1.1. 目的

1.1.1. 根據《支付系統及儲值支付工具條例》(《支付條例》) ，金融管理專員[1]（專員）負責指定重要的零售支付系統並監察其運作。

1.1.2. 《指定零售支付系統的監察指引》(《指引》)由專員根據《支付條例》第 54(1A)(a)條發出，闡明專員對《支付條例》下關於指定零售支付系統的若干監察規定的詮釋，以協助指定零售支付系統的系統營運者或交收機構了解及遵守該等規定。

1.1.3. 根據《支付條例》第 7(1)(a)條，指定零售支付系統的每一系統營運者及交收機構均須確保該系統的運作是以安全及有效率的方式進行，以期盡量減低對該系統發揮功能的干擾的可能性，而《支付條例》第 8(1)及(2)條分別列載被視為與該系統的「安全」及「效率」相關的若干事宜。此外，《支付條例》第 7(1)(b)及(c)條訂明指定零售支付系統的系統營運者及交收機構均須確保系統備有符合《支付條例》相關規定的運作規則，以及設有足夠安排以監察及強制執行以使系統的運作規則獲符合。《指引》列載專員採用的高層次原則，以評估指定零售支付系統的安全及效率、其運作規則及監察符合有關法定規定的安排。為免引起疑問,《指引》不適用於根據《支付條例》指定的結算及交收系統。

1.1.4. 《指引》不擬作為《支付條例》下有關指定零售支付系統的規定的全面指引。指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應熟悉《支付條例》及符合就指定零售支付系統對其施加的所有義務，並確保持續符合適用於指定零售支付系統的規定。專員會在其持續監察指定零售支付系統的過程中，監察符合《支付條例》的規定的情況。

1.1.5. 指定零售支付系統的正常運作對香港的貨幣或金融穩定或對香港發揮作為國際金融中心的功能事關重要，或涉及重大公眾利益的事宜。因此，金管局預期指定零售支付系統的系統營運者及交收機構會迅速

[1] 金融管理專員為根據《外匯基金條例》第 5A(1)條由財政司司長委任的公職人員。金融管理專員獲賦予《支付系統及儲值支付工具條例》下的權力。金融管理專員的辦公室稱為「香港金融管理局」(金管局)。

匯報任何未能符合法定及/或規管規定的潛在情況，或任何違反指定零售支付系統的運作規則而可能對系統的安全或效率有重大影響的情況。

1.1.6. 當有需要時，專員可更新《指引》及/或發出有關指定零售支付系統的進一步指引。

1.2. 詞彙

1.2.1. 除非《指引》另行界定，否則《指引》所載用語的釋義應遵從《支付條例》所載有關該等用語的定義(如適用)。下文載有若干用語的定義概要，以供參考[2]：

(a) 「零售支付系統」指一項系統或安排，而該系統或安排是為主要由個人進行的、關乎涉及購買或付款的零售活動(不論該等活動在香港或其他地方進行)的付款義務的轉撥、結算或交收而設，並包括相關的文書及程序；

(b) 「指定零售支付系統」指根據《支付條例》第4(1)條指定的零售支付系統；

(c) 「系統營運者」指就某零售支付系統的運作規則而言，屬負責該系統的轉撥、結算或交收功能的運作或任何其他相關功能的運作的人；

(d) 「交收機構」指就零售支付系統的運作規則而言，屬就關乎零售活動的任何付款義務的交收提供服務的人；

(e) 「參與者」指就藉某安排而設立的零售支付系統而言，指當時屬該安排的一方的人；及

(f) 「運作規則」指管限某零售支付系統的運作、使用或發揮功能的規則或條款。

[2] 為方便了解，本指引對《支付條例》所界定的若干用語的涵義予以重寫、闡明或簡化。

2. 安全規定

2.1. 引言

2.1.1. 根據《支付條例》第 8(1)條，對零售支付系統的安全的提述，尤其包括關乎以下各項的任何事宜：(a)該系統的運作規則對透過該系統達成的轉撥指令在何種情況下被視為已為該系統的目的的交收所作的規定的明確程度；(b)該系統的運作的可靠性及健全度；(c)對該系統的接觸管制；(d)在該系統之內持有的資料的完整性，以及對該等資料的接觸管制；(e)關乎該系統的運作的風險管理及管制程序；(f)該系統的穩健程度，包括財政穩健程度；(g)由與該系統有關聯的基礎設施提供予該系統的服務；及(h)為施行《支付條例》第 8(1)條而訂明的、關於該系統的安全的準則。

2.1.2. 本章列載專員在顧及《支付條例》第 8(1)條訂明的事宜後，就評估指定零售支付系統是否以安全方式運作，以期盡量減低對該系統發揮功能的干擾的可能性所採用的高層次原則。

2.2. 法律基礎

2.2.1. 指定零售支付系統應有充分、清晰及可強制執行的法律基礎，就其活動提供高度明確性；亦應有清晰的規則、程序及合約規管系統的成立及運作、界定系統及其參與者與其他相關人士的權利和義務，包括(如相關)指明對系統參與者的客戶的規定，並通過該等參與者及其客戶之間的合約安排強制執行。該等規則、程序及合約應與相關法律及規例一致。在多個地區經營業務的指定零售支付系統，應識別及減低因不同地區的法律任何潛在矛盾引起的、可能令指定零售支付系統未能符合《支付條例》下的規定(包括專員根據《支付條例》發出的任何適用規則或規例)的風險。

2.2.2. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應確保系統及其運作符合適用法律及規例，包括但不限於《支付條例》及《個人資料(私隱)條例》。

2.3. 管治、風險管理及管控程序

2.3.1. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有清楚界定、具透明度並促進系統的安全及效率的管治安排。有關管治安排應提供清晰及直接的責任及問責安排，並有管理資訊系統以支持管理層對指定零售支付系統的有效監察。負責監察及管理系統的運作及風險管理職能的系統營運者及交收機構的董事局及管理層應由適當成員組成，該等成員應具備合適知識、技能及經驗，以履行其與系統相關的角色及責任。

2.3.2. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有良好穩健並符合系統的業務性質、規模及複雜程度的風險管理架構，以識別、量度、監察及管理由系統產生或承擔的風險。一般適用於指定零售支付系統的主要風險類別包括但不限於業務運作風險、科技及網絡安全風險、資訊風險、金融風險(例如業務風險、信用風險、交收風險、流動性風險)、信譽風險、法律及合規風險，以及洗錢及恐怖分子資金籌集風險。負責監察及管理指定零售支付系統的系統營運者及交收機構的董事局及管理層應決定系統的適當承受風險水平及能力，並訂立與系統的承受風險水平及能力相稱的政策、程序及管控措施，尤其應有具備足夠獨立性及權限的有效風險管理、合規及審計部門。指定零售支付系統亦應訂有政策，以確保參與者及其客戶(如相關)管理及控制其可能對系統構成的風險。新的支付產品及服務、計劃規則及運作程序，以及對現有支付產品及服務、計劃規則及運作程序的重大修訂，應接受全面風險評估，並應在推出前妥善應對所識別的所有風險。此外，現有產品、服務及運作程序的風險狀況應受到定期檢視，並在相關情況出現轉變時得到適當更新。

2.3.3. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有適當的管控機制，以確保系統妥善運作，並具備有效措施以防範、偵測及處理系統干擾及異常、錯誤與詐騙的情況，以及確保符合相關法定及監管規定。獨立及針對風險的審計應定期進行，以確保系統的安全及效率。

2.3.4. 指定零售支付系統應制定系統及程序，以確保公眾提出的任何事宜、投訴或查詢得到適當及有效的處理及應對。

2.3.5. 指定零售支付系統的管治安排、風險管理架構及管控機制應當妥善記錄，並定期予以檢討。

2.3.6. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構(如適用)應備有足夠資源

及管控措施，以確保迅速處理金管局提出有關系統的資料及文件的要求。

2.3.7. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應實施有效措施，偵測及應對可能會影響系統的安全或效率的潛在違反法定及/或監管規定的情況。

2.4. 財政穩健

2.4.1. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有適當的金融風險管理架構，以確保有充足財政資源應付系統的日常運作及發展所需。該金融風險管理架構應包括(但不限於)以下項目：

(a) *業務風險管理——* 一個穩健系統以識別、監察及管理指定零售支付系統的一般業務風險，並有充足流動資產以可持續營運的方式繼續系統的運作及服務，以及如有需要可讓系統有秩序地進行清盤；

(b) *信用風險管理——* 一個穩健系統以有效管理指定零售支付系統對其參與者以及由其支付、結算及交收程序所引起的信用風險承擔，並維持充足的財政資源以應對系統的信用風險承擔；以及

(c) *流動性風險管理——* 一個穩健系統以有效管理來自指定零售支付系統的參與者及其他相關各方的流動性風險，至少應包括持續及適時密切監察交收及資金流，並維持所有相關貨幣的足夠流動性，確保有關交易順利交收。

2.5. 運作可靠性及穩健程度

<u>運作可靠性</u>

2.5.1. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應實施有效措施，確保與系統有關聯的基礎設施提供足夠及持續的服務，以盡量減低對零售支付交易、結算及交收程序的干擾，並促進零售支付交易的完整性、保密性及可用性。

2.5.2. 指定零售支付系統應有清楚界定的運作可靠性目標(例如運作表現目標及服務水平目標)及達致有關目標的政策，並應定期根據既定目標評估系統的表現。

2.5.3. 指定零售支付系統的運作能力應可擴展，在顧及運作可靠性目標後能處理突然增加的交易量。指定零售支付系統的容量及表現應持續得到監察、檢討及測試。指定零售支付系統的系統營運者及交收機構亦應進行需求預測，並制定適當計劃以處理系統的營業量或技術要求的可能變動，並定期進行系統容量壓力測試，核實系統能否在各種極端但可能發生的情況下處理大量轉撥指示。

<u>運作風險管理</u>

2.5.4. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有穩健、充足及有效的運作風險管理系統，確保經系統進行的支付交易以及時、準確及可靠的方式轉撥、結算及/或交收(按適用情況)。

2.5.5. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應識別對系統發揮功能具關鍵作用的運作程序及設備，以及監察系統的表現，並應備有安排以偵測該等程序及設備的異常情況，以便及早識別和應對可能出現的事故。

2.5.6. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有全面的事故管理架構，並以書面形式訂明有關程序，以及有充足的管理層監察，妥善記錄、匯報及分析關於系統的所有運作事故(當中包括由系統參與者及參與者的客戶所引起或涉及的運作事故)，並妥善作出回應及恢復系統。有關架構應包括：

(a) 按嚴重程度將事故及運作問題分類以及決定上報和處理程序的系統；

(b) 盡快向金管局匯報可能會影響指定零售支付系統的安全及效率的重大事故；

(c) 在發生事故時與參與者及其他持份者溝通的有效策略，以應對其可能產生的顧慮及恢復其對系統的信心；以及

(d) 事故後檢討，以識別造成事故的根本原因和運作及/或業務持續運作安排所需的任何必要提升措施。有關檢討應(如相關)包括指定零售支付系統的參與者。

2.5.7. 指定零售支付系統應有充足的措施，防範、偵測及減低經系統進行的欺詐交易引致的風險及造成的影響。有關措施包括監察經系統進行的付款活動,並就詐騙及該等活動引致的任何風險採取迅速行動。此外,應有妥善安排，以便利參與者分享資訊及進行有關詐騙認知的客戶教育活動，從而減低詐騙風險。

<u>外判及支援服務安排</u>

2.5.8. 若指定零售支付系統的某些營運項目外判予服務提供者，或由服務提供者提供支援服務,有關的系統營運者及/或交收機構應確保有關的外判或支援服務安排不會損害系統的安全或效率。系統營運者及/或交收機構對於指定零售支付系統符合任何適用法定及監管規定仍然負有全部責任。

2.5.9. 外判或支援服務安排的建議應經過全面的風險評估，並在落實有關安排前妥善應對所識別的所有風險。應與服務提供者訂立外判或支援服務協議，清楚列明外判或支援服務安排、有關各方的權利及義務，以及可量度的表現標準。應制定有效的管理計劃，以確保外判的營運項目或支援服務持續符合所訂的表現標準、及時識別及減低外判或支援服務安排引致的任何風險，以及定期檢討外判或支援服務協議，並因應市場標準、運作需要及外部環境轉變而作出相應修訂（如適當）。

<u>業務持續運作管理</u>

2.5.10. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應備有與指定零售支付系統的業務性質、規模及複雜程度相符的適當業務持續運作管理計劃，並在服務受到干擾 (包括由服務提供者所引致) 時迅速及有效地執行有關的業務持續運作管理計劃。業務持續運作管理計劃應識別及應對可能構成重大風險令系統運作受到干擾的事件，尤其可引致廣泛及嚴重干擾的事件。業務持續運作管理計劃應包括妥善的業務影響分析、恢復目標及策略、業務持續運作計劃，以及業務和資訊科技恢復的備用場地，以確保在服務受到干擾後能及時恢復關鍵運作。業務持續運

作管理計劃應有妥善文件紀錄，並接受定期檢討及測試。

2.6. 保安

2.6.1. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有良好及穩健的保安架構，應對指定零售支付系統的所有潛在風險及威脅。保安架構應建基於對系統的保安風險的定期分析，並符合相關業界標準。對保安架構的遵守應受到持續監察。

2.6.2. 指定零售支付系統的保安架構其中應包括：

(a) 穩健的接觸管制，包括實體及邏輯管制，以防範未經授權人士及應用程式接觸或運作系統；

(b) 充足的資料保安措施，涵蓋資料擁有權、分類、輸入、傳送、處理、接觸、儲存及保留，以確保指定零售支付系統所收集及使用的資料的保密性、完整性、真確性及隱密度；

(c) 與指定零售支付系統處理不同類別的交易所涉及的風險相稱及充足的支付保安措施，包括支付交易的核實及傳送，以防範未經授權的活動；

(d) 全面網絡防衛架構，以有效防範網絡攻擊及從中復原，並應隨時迅速調整以保護及應對系統免受日後可能出現的網絡攻擊。網絡防衛架構至少應持續監察網絡攻擊的趨勢、實施充足的保護措施，以應對不同的攻擊場境，包括會影響關鍵資訊科技所在地點及組成指定零售支付系統的系統運作的攻擊，並執行定期滲透測試及保安檢視。

2.7. 交收明確性

2.7.1. 指定零售支付系統應制定清晰的規則及程序，為通過系統達成的轉撥指令在何種情況下就系統而言被視為已經交收提供明確性。若交收可能需要調整(例如退款安排)及/或符合某些條件(例如不可抗力事件)，相關規則及程序應清楚訂明。

3. 效率規定

3.1. 引言

3.1.1. 根據《支付條例》第 8(2)條，凡提述零售支付系統的效率，尤其包括有關以下各項的任何事宜：(a)執行該系統內有關轉撥指令的運作的速度及效率；(b)在考慮到該系統向參與者提供的服務下，參與者因參與該系統所承擔的整體費用；及(c)就加入成為該系統參與者所定的準則的合理程度。

3.1.2. 本章闡述在考慮到《支付條例》第 8(2)條所載的事項下，專員採用的高層次原則，以評估某指定零售支付系統的運作是否以有效率的方式進行，以期盡量減低對該系統發揮功能的干擾的可能性。

3.1.3. 另請注意本指引第 2 章第 2.3.1、2.3.3、2.3.7、2.5.6 及 2.5.8 段所指有關指定零售支付系統的效率的各個事項。

3.2. 綜論

3.2.1. 「效率」是一個廣義概念，一般包括指定零售支付系統的運作方式及其為執行功能與提供服務所需的資源。指定零售支付系統應有效率地運作，同時秉持適當的安全標準。指定零售支付系統應有定期檢視自身效率的機制，當中應考慮到轉撥、結算及交收運作的速度、運作架構（包括任何外判及支援服務安排、技術應用及通訊程序），以及參與者所承擔的整體費用等。有關效率的考慮應時刻與系統的安全保持平衡。

3.3. 運作速度及效率

3.3.1. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應確保：

(a) 在考慮到系統的服務水平目標、參與者需要、其所服務的市場及相關業界標準下，支付指令（包括在高峰時間或高峰日子）以合理速度轉撥、結算及/或交收（按適用情況）；

(b) 系統的技術安排具有充足的靈活性，可應對不斷轉變的需求及新技術；

(c) 監察交易量或模式的變化以規劃必要的系統開發及 / 或運作提升，從而保持轉撥、結算及交收支付指令的合理速度；及

(d) 如適用，備有充足的流動性安排，使付款義務能有效率地進行交收。

3.4. 加入準則

3.4.1. 加入成為指定零售支付系統參與者的準則應客觀、透明及合理，當中顧及系統的安全和效率以及其服務的市場，並且與系統的具體風險相稱。指定零售支付系統應制定合理的風險相關加入規定，以管控實際或潛在參與者對系統帶來的風險。

3.4.2. 指定零售支付系統應有足夠措施，以持續監察及有效強制執行符合加入成為系統參與者的既定準則，包括因參與者違反或不再符合加入規定而中止其參與或撤回其加入的程序。指定零售支付系統應清楚列明可中止或撤回參與者使用系統的準則，以及促進參與者中止或有序退出的程序。

4. 運作規則的規定

4.1. 引言

4.1.1. 根據《支付條例》第 2 條定義，「運作規則」指管限零售支付系統的運作、使用或發揮功能的規則或條款。《支付條例》第 7(1)(b)條規定，指定零售支付系統的系統營運者及交收機構均須確保備有符合以下說明的運作規則：(i)符合《支付條例》第 7(2)條指明的規定及關乎指定零售支付系統運作規則的任何訂明規定；及(ii)規定該系統須按照《支付條例》就該系統適用的情況運作。《支付條例》第 7(1)(c)條進一步規定，指定零售支付系統的系統營運者及交收機構須確保設有足夠安排以監察及強制執行以使該系統的運作規則獲符合，包括關於可供有關系統營運者運用的資源的安排。

4.1.2. 本章列出專員在評估是否符合上述規定時採用的高層次原則。

4.2. 運作規則的設計

4.2.1. 指定零售支付系統的運作規則應清晰、明確、可強制執行、保持更新，並且與適用法律及規則保持一致，及提供予所有參與者。指定零售支付系統的運作規則應涵蓋：

(a) 在所有情況下對系統而言適當及充分地處理參與者無力償還債務及違責的機制（包括參與者無力償還債務時可中止其參與）。參與者應被規定當其變得無法履行或可能變得無法履行其義務時，須在切實可行範圍內盡快通知相關系統營運者及交收機構。若問題對系統發揮功能有重大影響，系統營運者及交收機構應及時通知金管局及相關持份者；

(b) 處理當系統的系統營運者或交收機構可能變得無法履行其在系統下的義務時的安排；及

(c) 考慮到以上第 2 章及第 3 章及專員發出的其他相關指引中概述安全及效率的規定，訂明系統按照《支付條例》運作的規則及條款。

4.2.2. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構負責確保系統的運作規則以及運作規則下的任何程序或手冊(包括對前述內容的任何更改)，均符合《支付條例》及其他適用法律及/或監管規定，並考慮到專員發出的任何相關指引。指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應採取適當措施，包括尋求專員批准更改運作規則，使系統的運作符合適用法律及/或監管要求，並顧及專員發出的任何相關指引。根據《支付條例》第 7(3)條，任何對指定零售支付系統運作規則的任何更改，均須獲得專員事先書面批准。

4.2.3. 專員可就履行其在《支付條例》下的職能根據《支付條例》發出進一步指引或規定，當中包括促進及鼓勵各指定零售支付系統之間的妥善運作標準及穩健謹慎的措施。指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應採取適當措施，包括更改系統的運作規則、程序或手冊，使系統的運作符合專員發出的相關指引及規定。

4.3. 監察及強制執行符合運作規則的安排

4.3.1. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應設立有效的管控機制，確保系統依照既定的運作規則運作，並監察參與者持續符合相關規則。

4.3.2. 若運作規則下設有關於系統運作特定環節的詳細程序及手冊，應有有效的管控機制，確保任何時候相關程序及手冊均與運作規則保持一致。

4.3.3. 指定零售支付系統的系統營運者及交收機構應有相關程序，迅速及妥善地通知參與者及相關持份者(按適當情況)系統運作規則的任何更改。